

# 第一章 导论

## 一、当代行政改革的特点及其意义

70年代末 80年代初以来，一些国家掀起了声势浩大的行政改革运动，浪潮汹涌，迅即席卷全球。两位美国著名行政学教授分别评论道：“在过去的 20年中”，世界上没有一个这样的国家和地区：那里的国家对公共官僚和文官制度表示满意。东欧、非洲、拉丁美洲和亚洲的混乱激发了政治和制度变革的痛切意识。工业化民主国家贯穿 70年代和 80年代的不懈改革努力，说明它们普遍意识到，政府和改革机构确实存在重大问题。<sup>①</sup>“我们能够轻而易举地在工业化民主国家及其出版物中勾出一系列或大或小的改革项目，如经济合作与发展组织成员国提供了这些变革的长长的名单。……甚至一些至少从外表上看运作极佳的国家（如日本）也在极大程度上致力于行政改革。……这种情况

帕·英格拉姆：《公共管理体制改革的模式》，国家行政学院国际合作交流部编译：《西方国家行政改革述评》国家行政学院出版社 1998 年版 第 39 页。

对第三世界国家来说更为真实。’<sup>①</sup>

我们可以把目前进行的行政改革大致分为三种类型。第一是调适型行政改革，以发达工业化国家为代表。虽然许多学者用行政‘大手术’、‘政府重塑’来形容当代改革的激进性质，但西方行政改革毕竟是在现有的经济体制、政治体制和行政体制框架下进行的，没有超越‘适应性改良’的性质。<sup>②</sup>第二是转轨型行政改革，即一种行政体制向另一种行政体制的转轨或转型。原苏联和东欧社会主义国家的改革属于激进型转轨——行政体制改革伴随着经济体制、政治体制的全面转轨，成为社会制度转型的一个组成部分。我国正在进行的行政体制改革则可以称为渐进型转轨——改革是在现有的社会主义制度中进行的，其目的是建立以市场经济为基础并服务于市场经济的新的行政体制。第三是发展型行政改革，以经济水平还比较落后的第三世界国家为代表。发展型行政改革包括发展行政和行政发展两部分内容。前者的重点是通过改革来加强对发展项目的行政管理，后者则是行政体制本身的发展和完善，如行政能力的提高、组织结构的完善、行政人员素质的提高等。

盖·彼得斯：《欧洲的行政现代化：一种北美视角的分析》，国家行政学院国际合作交流部编译：《西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社，1998年版，第64页。

<sup>②</sup> 德国一位内务部长曾把自己的改革计划誉为“数十年来对公共服务的最广泛的改革措施”，但《时代周刊》依然把该计划描述为“适应性改良”。汉斯·班贝格：《德国的行政现代化：新瓶装旧酒》，国家行政学院国际合作交流部编译：《西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社，1998年版，第125页。

从历史上看，不同内容和范围的行政改革从来没有停止过。但当代行政改革具有几个显著的特点：

首先，正如美国教授彼得斯指出的那样，当代“公共组织改革最值得注意的是它的广泛性”<sup>①</sup>——几乎所有的国家都卷入了改革的浪潮中。与此相联系的是改革内容的全面性——行政体制几乎所有的方面和环节都受到审视和改革浪潮的冲击。

第二，当代各国行政改革在总方向上趋于一致，而且这种趋同似乎超越了意识形态上的差别。经济学家沃尔夫曾评论道：“在欧洲和世界的其他地方，都有较美国大得多的第三种影响来夸大市场的缺陷，即社会主义的意识形态的知识和文化传统。……这种从 50 年代到 70 年代广泛流行的、有说服力的倾向，在 80 年代已发生了戏剧性的变化。在美国、英国和联邦德国，以扩大市场的职能范围、限制政府的作用为主流的保守主义管理，在公共政策的方向上产生了尖锐的对立。甚至法国密特朗的社会主义政府也采取了具有资本主义市场味道的政策，如去掉或减少对工资和价格的控制，使刚刚国有化的企业私有化以及信奉竞争和自由市场会带来利益等。”<sup>②</sup>

汉斯·班贝格：《德国的行政现代化：新瓶装旧酒》，国家行政学院国际合作交流部编译：《西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社 1998 年版，第 125 页。

查尔斯·沃尔夫著，谢旭译：《市场或政府——权衡两种不完善的选择》，中国发展出版社 1994 年版，第 41—42 页。

第三，当代行政改革与过去的改革在总方向上完全相反——如果说前半个世纪的行政改革的趋势和结果是政府的膨胀和扩张的话，当代行政改革的特点则是政府的退缩和市场价值的回归。

最后，当代行政改革的激进性无疑是空前的，它在许多国家“体现了公共管理方式的根本性的方向性调整”。<sup>①</sup>

当代行政改革是在世纪之交和时代转型的环境下推行的。改革既是对数十年来行政管理实践的检讨和反思过程，同时也是对新时代、新环境的自觉适应过程。打破传统的行政模式，建立适应后工业社会和信息时代的“后层级制行政模式”既是时代对改革的迫切要求，又是当代行政改革的自觉目标。致力于传统行政模式向新行政模式的转换，使得当代行政改革具有划时代的重要意义。

他山之石，可以攻玉。了解 30 年代以来世界公共行政的历史，深入研究国外当代行政改革的动因、进程、主要措施、客观效果及其经验教训，对于实现我国行政管理现代化具有重要的借鉴意义。

## 二、当代行政改革的主要动因

当代行政改革是在特定的历史背景下进行的，时代环

约翰·哈里甘：《澳大利亚和新西兰》国家行政学院国际合作交流部编译：《西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社 1998 年版，第 101 页。

境的变化和政府自身面临的困境使得改革十分必要和迫切。虽然不同国家的行政改革具有不同的动因和各自的性质和特点 但总的来说 当代行政改革的主要动因可以归结为以下方面。

### 国际环境的变化与行政改革

20 世纪末期，人类社会正在进入后工业社会和信息时代。信息时代的一个显著特点是，不同国界的人们正走上“全球一体化”的轨道。美国学者赖克说道：“我们正在经历一场变革，这场变革将重新安排即将到来的世纪的政治和经济。到那个时候 将不存在国家的产品和技术 不再有国家的公司和国家的工业。届时将不再有国家的经济，至少是像我们所了解的那样的概念。在国家边界以内将剩下的只是构成一个国家的人民。”<sup>①</sup> 托夫勒在《第三次浪潮》中也谈道：“当第三次浪潮汹涌澎湃地席卷全球的时候 民族国家 这个第二次浪潮时代关键的政治单位 正受到像钳子一样上下压力的夹攻。……有一种力量试图把政治权力从民族国家上转移到跨国机构和组织中去。”<sup>②</sup> 虽然政治权力的全球一体化还十分遥远，但经济的全球一体化已经成为不争的事实。经济的一体化对各国都带来的挑战和压

罗 伯 特·赖克著 上海市政协编译组、东方编译所编译：《国家的作用》 上海译文出版社 1994 年版 第 1 页。

阿 尔 温·托夫勒著 朱志焱译：《第三次浪潮》 三联书店 1983 年版 第 383 页。

力 推动了各国的行政改革。

### 1. 行政体制的国际接轨与各国的行政改革

全球一体化的一个标志和结果是权力和影响正在向超国家机构流动 包括国际货币基金组织、世界银行、欧盟、关税贸易总协定、地区性贸易协定等。为和国际惯例接轨而实行公共部门管理改革，这是近年来许多国家行政改革的一个重要驱动力。加拿大教授萨维曾对一体化和行政改革的关系做了这样的评论：“全球化的经济要求国家自由裁量权的某种牺牲，把它们让渡给国际机构并服从国际规则。例如，一个国家的贸易政策越来越受到国际协议的限制。我们正在感受到国家之间相互协调法律和政策的压力。”<sup>①</sup>经合组织也注意到行政改革对国际接轨的必要性。“所有欧盟国家都注意到 作为已经采取的改善措施之一 它们都已经对自己的有关机构、规章制度和办事程序做了许多调整。与此相应，那些正在申请加入欧盟的国家都已认识到：如果它们想获得欧盟成员国的身份 就必须 在各级政府层次上）对它们各自的公共机构实行重大的并且经常是根本性的变革。”<sup>②</sup>

### 2. 全球化经济条件下提高竞争力与行政改革

<sup>①</sup> Savoie, D. (1994). 'Reforming Civil Service Reform'. *Policy Options*. April 1994, p. 5.

转高湘泽：《1991-1994 经济合作与发展组织成员国的公共部门管理改革》，载《中国行政管理》1996 年第 3 期，第 45 页。

全球经济一体化无疑提供了一个新的更广阔的舞台。为适应国际经济一体化及由此形成的新的竞争规律和态势，必须不断改革原有的公共部门管理模式。两位欧洲行政学教授在谈到欧洲行政改革的动因时曾做了这样的描述：西欧经济正在与北美和亚洲两大贸易集团进行竞争，它与东欧的竞争也趋于激烈。“在某些行业特别是制造业，竞争在很大程度上取决于单位劳工成本。西欧国家特别是位于北部的国家的工资成本比较高，这影响到它们的国际竞争力。日趋老龄化的人口必然导致社会开支的增长，这加剧了一些国家竞争中的劣势地位。这种竞争力的缺乏可以由高关税得到缓解，但从长远看，关税贸易总协定将限制这一措施的有效性。因此，提高生产力，限制国家的作用，缩小由税收支持的国家活动的范围被认为是提高欧洲竞争力的根本途径。换言之，经济的全球化形成了公共部门改革的压力，不仅要提高效率，而且要减少活动的范围。”<sup>①</sup>

经济合作与发展组织则把上述观点扩展到其他发达国家：“经济的迅速全球化使得保持国际竞争力显得十分重要，这是公共部门制度革新的一个强有力的推动因素。处理国际问题不再是传统涉外部门的唯一职责……所有政府部门甚至地区和地方政府部门都必须具有追踪、理解和处

<sup>①</sup> Flynn, N. and Strehl, F. (eds.) (1996), *Public Sector Management in Europe*, London: Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf, p. 3.

理国际问题的能力，这些源于国际的问题正渗透到各国社会和经济问题的各个方面。这不仅是欧洲统一体公共部门改革的一个重要考虑因素，它也适用于其他国家。’<sup>①</sup>

### 3. 全球化条件下行政改革的传播效应

在经济全球化的条件下，通讯的高度发达意味着‘再也没有什么东西可以称为‘海外的’了，政府官员能够随时了解其他国家的新发展’。这无疑为引进和借鉴别国的经验提供了条件和可能。同时，公众对其他国家行政改革的努力也有相当的了解，他们不希望自己的政府在改革浪潮下无动于衷。其结果是：“借鉴其他国家行之有效的改革措施的压力无疑是巨大的，即使这些措施与本国的政治和行政体制和传统不完全适应。”<sup>②</sup>这就是说，经济的全球化不仅形成了各国行政改革的内部动力，而且产生了改革的外部压力，即学习其他国家有效改革措施的压力。政治家和政府官员不希望给公众一个因循守旧、不事创新的形象，因而都举起了行政改革的旗帜。

## 行政体制的国内环境与行政改革

当代行政改革既源于国际环境的变化，又源于各国政

<sup>①</sup> OECD (1990), *Public Management Development Survey: 1990*, Paris: OECD, pp. 9 - 10.

<sup>②</sup> Savoie, D. (1994), 'Reforming Civil Service Reform', *Policy Options*, April 1994, p. 5.

府所处的国内环境的变化。国内环境变化对改革的需求主要表现在以下方面。

### 1. 公众对政府期望的增高

长期以来，在西方国家特别是具有盎格鲁 - 萨克逊文化传统的国家中，个人主义的主导地位伴随着国家观念的淡漠，人们对政府持有敬而远之的态度，千方百计限制政府的活动范围和对社会和个人生活的干预。本世纪 30 年代以来，福利国家的诞生意味着政府职能和规模的扩张，随之是政府责任的膨胀。人们普遍认识到政府活动对个人福利的巨大影响，因而对政府提出了更高的要求 and 期望，希望政府公共部门提高服务水平和服务质量，同时又不愿意增加税负。面对这种“工作更好，成本更少”的要求，提高效率 and 生产率是政府的唯一出路，而生产率和效率的提高只能靠大规模的行政改革来实现。

### 2. 私营企业革新成就对政府的压力和示范效应

与政府和公共部门的垄断性不同，私营企业长期处在竞争环境中。为了在日趋激烈的竞争中求得生存和发展，私营企业不得不在组织结构、管理技术和方法等方面不断创新，以便提高生产率和服务质量，赢得更多的顾客。私营企业的革新精神和改革成果无疑对政府和公共部门形成了改革的压力。“最近十年，美国工商界一直致力于下放权力，赋予雇员实权，提高生产效率，但是，美国政府却迟迟未做根本的改进，仍然机构臃肿，官气十足……联邦政府大有

陷于瘫痪的危险。十年前美国工业界也曾遇到与此大体相同的危机 为了与生产效率高的外国公司一较高下 不得不动手改革。今天政府必须以他们为榜样 急起直追。’<sup>①</sup> 两位欧洲行政学教授也对此做了比较客观的分析。他们指出：“80年代初期 欧洲服务行业的竞争力不断提高。银行和航空业管制的放松迫使公司为赢得客源展开竞争。这种竞争不仅仅体现在价格方面，而且表现在顾客服务方面的竞争。这种情况对公共部门产生了两个方面的影响。第一，它提高了公众对高水平服务的认识和期望。既然银行能够减少排队和顾客等候的时间，征税员有什么理由让我们在那里耐心等待？既然我们能够通过电脑终端即时买到机票，为什么领取退休金需要那么多的复杂手续和函件往来 第二 它向公众表明 服务的提供可以有更好的办法，没有必要依靠官僚们根据他们自己的意愿和便利来行事。’<sup>②</sup>

私营部门的革新成就不仅是公共部门改革的一个重要动力，而且其革新措施对公共部门改革起到了示范和借鉴的作用。一个有趣的例子是，瑞典为了降低财政赤字，于70年代末推行了2%的全面预算削减政策，被称为2%标

戴·维·奥斯本、特德·盖布勒著，上海市政协编译组、东方编译所编译：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，上海译文出版社1996年版，第7页。

<sup>②</sup> Flynn, N. and Strehl, F. (eds. X 1996), *Public Sector Management in Europe*, London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, p. 3.

准。预算的削减主要靠公共部门生产率提高来弥补，而这一比例确定则主要基于私营部门的经验和标准：“据估计 私营部门生产率每年以 4% 的比率提高 因此 公共部门至少应达到私营部门一半的水平。”<sup>①</sup>

### 3. 大众传播媒介的普及和日益增长的监督作用

大众传播媒介特别是电视机的普及是 70 年代西方政府面临的一个新的景象。大众传播媒介的普及导致了所谓的“鱼缸效应”——政府和公共部门的活动就像鱼缸中的金鱼一样无时无刻不在受到公众的审视和评判。大众传播媒介不仅揭露政治丑闻，而且时刻揭露着公共部门中的浪费、低效率和不良行为，且这种揭露会通过电视机等媒体迅即传遍千家万户。面对大众传播媒介的普及和日益增长的监督作用 政府和公共部门只能不断完善自己 全面深入的行政改革就成了完善自身的主要途径。

## 政府困境与行政改革

政府面临的困境无疑是行政改革的主要动因。当代西方政府面临的困境可以归结为财政危机、管理危机和信任危机。这些危机被认为是前期政府职能扩张和规模膨胀的必然结果。

<sup>①</sup> Wilks, S. 'Sweden', Flynn, N. and Strehl, F. (eds.) (1996), *Public Sector Management in Europe*, London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, p. 29.

## 1. 财政危机

“毋庸置疑 当代西方世界的行政改革主要是由严重的财政赤字引起的。大规模预算削减的需要无疑是行政改革的主要理由”。“急剧削弱的预算不能不影响到政府组织和功能 会引起政府组织质的变化。”<sup>①</sup> 因此 西方学者把当代行政改革称为“财政驱动”的行政改革。世界最富有的西方发达国家面临什么样的财政危机？这一危机为什么会在 70 年代末 80 年代初显得那么突出呢？要回答这些问题，有必要做一个简单的历史回顾。

从资本主义生产关系的确立到本世纪 30 年代初期 虽然资本主义经济由自由竞争走向垄断，但就政府管理而言，基本上是一个自由放任的时期。“政府是必要的祸害”<sup>②</sup>；“管得最少的政府就是最好的政府”是这一时期的主导哲学。

政府职能的大规模扩张始于 30 年代中期。扩张主要体现在经济职能和社会职能<sup>③</sup>两个方面。经济职能的扩张表现为政府对市场和社会经济生活的大规模干预，其主要标志是凯恩斯主义宏观经济政策的盛行和随后的微观经济管理活动（如市场管制、保护产业的规制等），社会职能的扩张在美国经历了 30 年代和 60 年代两个高峰 在欧洲

瓦·基克特：《荷兰的行政改革与公共部门管理》，国家行政学院国际合作交流部编译：《西方国家行政改革述评》 国家行政学院出版社 1998 年版，第 196、177 页。

这里讲的“社会职能”不是与政府的阶级统治职能相对而言的，而是指政府经济管理职能之外的社会保障和公共服务职能。

则表现为 40 年代后期开始的建立‘人民社会主义’和‘福利国家’的努力。伴随着职能扩张的是政府规模 包括政府机构数量、政府雇员人数和政府开支在国民收入中比重 的急剧膨胀。

进入 70 年代中期 客观环境发生了重要的变化 新的公共政策领域 如环境保护、科技发展等 引起了前所未有的关注；亚洲特别是日本经济的高速发展对欧美国家形成了巨大的竞争压力；60 年代后期出现的滞胀局面由于 70 年代初期的石油危机达到了新的高峰，西方经济发展很不稳定；人口结构趋向老龄化，社会结构发生了很大的变化，中产阶级成为社会的主体。

上述变化对西方政府意味着什么呢？首先意味着政府的职能还要继续扩张。这些扩张既表现在新的管理领域（如环境保护、有组织的科技开发、信息时代的特殊管制需求如知识产权保护等）又表现在新的服务职能上（如制定指导性经济计划、建立经济和市场信息高速通道、帮助企业提高国际竞争力等），其次 经济的不稳定一方面使政府的财政收入减少，另一方面导致政府社会保障开支的大幅度上升。人口老龄化加剧了这一趋势，使得政府日益陷入入不敷出的窘境。第三 在新的环境下 解决财政困难的传统方法日益不可取。从政治上看，由于中产阶级成为社会的主体，提高税率或增加针对中产阶级的新税种无疑是政治上的自杀行为。从经济上看 在政府财政开支占 GDP 的比

重已经相当高的情况下，增税一方面会扼杀社会的经济活力，削弱企业在国际市场上的竞争力；另一方面可能导致地下或黑色经济的猖獗。简言之，政府的职能和责任增加、财力资源有限又无获取新资源的良策，从而使财政陷入危机之中。

## 2. 管理危机

政府和公共部门具有一些固有的特征：垄断性，包括职能垄断和对有关信息的垄断；产出测定的困难；权力集中的层级制结构和规则为本的管理方式；公共物品往往免费或以低于成本的价格提供等等。垄断性排除了竞争，也就使公共部门失去了提高效率的压力；产出测定的困难和服务提供者对信息的垄断导致公众监督的困难；公共物品免费或以低于成本的价格提供使得接受服务者处在纯粹受惠者的地位，难以理直气壮地争取权益；总量控制的任务和管制行为产生管理者和被管理者地位的不平等，进而导致官僚盛气凌人的态度和服务意识的不足。

政府和公共组织的上述特征说明，只有加强管理才能缓解所带来的问题。但是公共部门的其他特点又使得有效管理十分困难。首先是公共组织的巨大规模带来了协调的困难；其次，由于现代管理活动的极端复杂性，管理技术的高度专门化和分工，使得政务官失去了对公务员的有效控制；第三，庞大的政府雇员队伍既是选民，又是管理控制的对象。这种双重身份对政治家意味着管理的难题。

总之，政府职能的扩张带来了规模的急剧膨胀。政府公共部门的固有特点加上庞大的规模导致了管理中的失调、失控、官僚主义和效率低下，其结果是政府形象受损和普遍存在的信任危机。

### 3. 信任危机

对政府和官僚的不信任在具有个人主义传统的国家中有深远的根源。特别是在美国，这种不信任根深蒂固，因为以前人们往往到美国逃避专横的政权。19世纪后期，马克·吐温挖苦政客，说他们是美国“唯一土生土长的犯罪阶层”。但高级政府职位历来享有崇高的威望。自60年代后期以来，公众对政府的态度变得以冷嘲热讽为多，“抨击官僚”(bureaucrat bashing)成为时尚。声称大部分时间不能信任政府“秉公办事”的美国人的百分比，从1958年的23%增加到1980年的73%。认为“华盛顿的人们浪费我们纳税所缴款项中很多金钱”的人的百分比，在同一时期由43%增加到78%。1962年至1973年期间，认为公职候选人“的自私比任何人都少(或比大多数人少)”的五年级学生的比例，从54%下降到20%。认为公职候选人比较诚实的人的比例，从59%下降到30%。相比之下，认为候选人比较精明的人的百分比只略有下降。<sup>①</sup>同样的问题也存在于

史蒂文·凯尔曼著，商正译：《制定公共政策》，商务印书馆1990年版，第1-2页。

英国。1979 年英国公民对政府管理满意的仅为 35% 不满意的达 54%。<sup>①</sup>

是什么原因使人们对政府的看法中玩世不恭的一面更加突出 利普塞特和施纳德在其《信心鸿沟》中把它归结为政府工作不佳 尤其是越战、水门事件和经济增长问题。凯尔曼则指出：“随着政府在社会中作用的增强 在人民的生活中 政府干脆变得更加重要。由于重要性的增加 对已论述过的挫折和怨恨的一切起因的认识也增强了。”<sup>②</sup>不论什么原因 公众的普遍不满反映出公共行政的信任危机 反映出公共行政的活动、使命及其运行方式的‘合法性’受到怀疑和挑战。提高公民对政府的信任度，重新确立公共行政在人们心中的‘合法地位’成了西方主要国家行政改革的一个重要动力和目标。

遗憾的是 数年的行政改革并没有解决这一问题 以致于克林顿于 1993 年发起他的重塑政府运动时 解决信任危机依然是其主要目标之一：“我们不仅面临着预算赤字和投资赤字，由于联邦政府的绩效赤字，我们还面临着巨大的信任赤字。除非我们解决了这一问题 其他问题都无从谈起。”<sup>③</sup>

左然：《当代国际公共行政的发展与改革》载《中国行政管理》1997 年第 10 期，第 42 页。

② 史蒂文·凯尔曼著，商正译：《制定公共政策》，商务印书馆 1990 年版，第 251 页。

③ Clinton, W. (1993), 'Remarks and a Question - and - Answer Session on the National Performance Review in Houston, Texas', in *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 29, No. 37, p. 1732.

西方政府面临的困境无疑是改革的内在动因，各国所处的国际环境的变化和行政体制国内环境的变化则是促使改革的外部压力。两种力量共同作用的结果，使得全面深入的行政改革在 70 年代末 80 年代初期显得十分必要和迫切。

转轨型和发展型行政改革除了在不同程度上受到上述因素的推动之外，当然还有其他原因。

对于行政转轨的社会主义国家来说，当代行政改革是计划经济体制和行政体制内在矛盾的反映和必然要求。以计划经济为基础并为计划经济服务的原行政体制具有全能主义的特征。全能主义政府是一个在某种崇高意识形态的指导下，实行大规模干预以图彻底改造和重塑社会的大政府。全能主义行政体制的外在特征可以简要概括为：

1. 全能政府下的社会萎缩：对政府的依赖与对政府的无奈

全能主义政府的根本目标是用新的意识形态模式来改造和重塑社会。在这一过程中，政府是积极的主体，社会则成为被动的客体。这导致了强政府与弱社会。全能政府之下的社会萎缩主要体现在以下方面：功能分权化程度很低，完全依赖政府部门组织处理一切公共事务；社会中介组织官僚化，社会自我约束力下降，政府职能的过度膨胀造成了对政府的依赖心理，人们完全指望政府来约束不良的社会行为，忽视了个人行为的自我约束和社会约束，社会对政府